

中国の食糧備蓄システムについて

王 楽 平

I 問題意識と研究方法

1990年代半ばから「誰が中国を養うのか」¹⁾という形で中国の食糧供給不足問題がクローズアップされ、多くの場で話題となったことはまだ記憶に新しい。しかし近年、「食糧生産過剰に悩む中国農業」²⁾と言ったタイトルが目立ち、食糧の貯蔵設備の不備や運搬手段の不足などの問題点も多く取り上げられるようになった。すなわち、ここ数年の間に中国の食糧問題は不足から過剰に180度の変化が生じたわけである。さらに、1999年11月に中国の首相朱鎔基は、アジア諸国の財界人との会合の席上で、中国の食糧備蓄は5億トンに達し、「たとえ大きな自然災害に遭って食糧が収穫できなくなっても、1年間は全人口が飢えなくてすむ」と誇らしげに語った³⁾。1年間の国民消費量に等しい備蓄を保持していることは、中国にとって史上空前の出来事であろう。こうした中国における食糧事情の急転の背後に何があったのか、中国の食糧備蓄システムがどうなっているのか、約13億の人口を抱える国が1年分の食糧を備蓄していることをどう評価すべきなのか、本稿はこれらの疑問に対する答えを見つけようとして書かれたものである。

中国においては、国家の食糧備蓄に関する情報（数量、種類構成、倉庫の分布など）が国家機密とされ、それに関する資料や統計数字が一切公表されていない。2000年8月に筆者が中国国家糧食備蓄局にヒアリング調査に行った時も、具体的な情報を得ることができなかったうえに、中国の食糧備蓄を研究テーマにしないようとも勧められた。このように出だして大きな壁に

ぶつかったわけであるが、それでも上述の疑問を解きたい気持ちを捨てきれず資料収集や研究分析を続けた。

実は、近年中国国内で食糧備蓄システムに関する紹介や研究が少ないというわけではなかった。中でも、黎雨主編『中国糧食流通体制改革指導全書』⁴においては、新中国成立以来の食糧備蓄制度の沿革、現状について詳細に紹介している。また、中国の国家食糧備蓄のシステムや運営における問題点について詳しく分析したものには、中国国务院発展研究センターの陳錫文の「食糧供給における安定成長体制のメカニズムの形成について」⁵、郭偉の「国家食糧備蓄制度に対する再認識」⁶及び袁永康の「中国国家食糧備蓄制度について」⁷などがある。そのほか、農家の食糧備蓄行動を分析し、その量について推測した研究成果には、柯柄生の「中国農家の食糧備蓄及び市場に対する反応」⁸、全国農村固定観察点弁公室の「中国農家の食糧備蓄と影響」⁹などが挙げられる。しかし、それらの既存文献はそれぞれ政府備蓄や農家備蓄といった側面を紹介し分析したにとどまり、全国的総合的な観点から現行の食糧備蓄システムを検討したものが欠けている。また、95年以降に実行し始めた政府の関連政策や制度については、具体的な実施方法や要領を論議したものがあるものの、政策、制度自身に存在する矛盾や問題点を指摘するものがない。

したがって、本稿は研究方法と研究課題を次のように設定する。①先行研究を整理・分析し、それらの研究成果を踏まえ、中国の国、地方、農家の三重構造の食糧備蓄体系の形成と運営システムを明らかにし、朱鎔基首相の言った5億トンに上る食糧備蓄の構成を推定する。②国連の定めた食糧備蓄の安全ライン及び目的などに基づき、中国の国情にあう食糧安保と経済的効率の両面を兼ね備えた食糧備蓄の適量を見出す。そして、国民1年間の消費量に相当する備蓄量は食糧安保に限ってみれば万全といえるものの、莫大な浪費が潜んでいるという問題点を指摘したい。③上述の既存文献のほかに、近年筆者が行なった中国の雲南省における省、市、県、郷鎮、村、農家

に至るまでの現地調査により収集した中国の食糧備蓄体制を支えている地方レベルの状況に関する情報を付け加えたい。こうした現地調査の見聞をもとに、中国政府が95年以来実施してきた「‘米袋’省長責任制」,「食糧保護価格無制限買付け」,食糧リスクファンドの運用などの制度や政策について検証し,あわせて食糧備蓄過大の事態に導いた主要因として政府の農業政策を検討し,その問題点を指摘したい。

II 中国における三重構造の食糧備蓄システム

朱鎔基首相の言っている5億トンの備蓄食糧が誰によってどこに保管・運営されているのかを明確にするために,まず中国における食糧備蓄制度の全般を概観する必要があると思われる。

1. 食糧備蓄制度の形成と変容

(1) 新中国における最初の食糧備蓄制度は,1950年代半ば頃に発足した。1954年に中央政府は「食糧買付に関する指示」(「關於糧食徵購工作的指示」)を出し,「災害または各種の突発事態に備えるために,国家は必ず一定量の食糧を備蓄しなければならない」と指示した。1955年に政府は商業在庫食糧の一部を備蓄食糧にし,備蓄食糧用倉庫を指定し,備蓄ファンドを設け,国家の食糧緩衝備蓄¹⁰を設置することにした。これは「甲字糧」とも呼ばれている。そして,1962年には中央軍事委員会と糧食部は協同で戦争に備える軍食用備蓄食糧を設置し,「506糧」と称した。1964年に国务院はさらに「国家糧油備蓄管理に関する暫定規定」(「關於國家糧油儲備管理暫行規定」)を策定し,国家食糧備蓄を制度化した。国家食糧備蓄の正式名称は「国家特種儲備糧油」であり,それには緩衝備蓄である「甲字糧」と戦略備蓄である「506糧」が含まれていた。ここで指摘しておきたいのは,こうした「国家特種儲備糧油」のなかに流通回転用の通常備蓄¹¹を含めていなかったことで

ある。実際、1949～52年の間に大都市の食糧供給を保障し、不法商人を排除するために、政府は主要大都市に市場介入のための食糧を備蓄する措置を講じていた。特に1953年から食糧の政府統一買付・統一販売制度を始めてから、年々大量の繰越在庫が存在していた（表1参照）。

中には、通常備蓄ともいうべきものが含まれているが、中国の統計上では備蓄食糧として加算されていなかった。また、表1に示したような計算方式で政府のコントロールした食糧の在庫量を一応把握することができるものの、緩衝備蓄、戦略備蓄そして国营食糧機構の商業在庫などにはっきりと分類されているわけではない。

表1 中国の国营食糧部門の食糧在庫数量（1953～91年）

単位：万トン

年次	買付量－販売量	輸入量－輸出货量	当年繰越在庫	累計在庫量
1953	1,050.4	－181.16	869.24	869.24
1955	880.2	－205.12	675.08	1,806.02
1960	－557.4	－265.41	－822.81	1,104.29
1965	－25.4	398.87	373.47	373.47
1970	501.2	324.05	825.25	4,860.83
1975	210.5	92.89	303.39	6,248.17
1980	－904.9	1,181.10	276.20	7,587.91
1985	－639.4	－123.40	－762.80	12,820.45
1990	512.8	789.00	1,310.90	17,061.45
1991	－600.0	－259.00	－859.00	16,202.45

原注1：当年繰越在庫＝買付量－販売量＋食糧輸入量－食糧輸出货量

2：買付量、販売量には協議価格で行う部分も含む。

3：流通段階のロスを計算していないため、当表の在庫の数字が実際よりやや大きい。

原出典：食糧買付、販売量は『当代中国糧食工業史料』、『中国商業年鑑』1992年版、『中国商業外経統計資料』1952～88年、国家統計局貿易物資統計司編、中国統計出版社 1990年4月。

出典：黎雨主編『中国糧食流通体制改革指導全書』中国大地出版社 1998年9月 680～681頁。

一方、国家備蓄食糧制度を整備すると同時に、政府は59～61年の大飢饉を教訓に1962年から生産隊単位での農村集団食糧備蓄の設置を呼びかけ、65年にそれを制度化した。以来、中国の食糧緩衝備蓄制度は国家レベルと農村生産組織レベルの両面で展開されるようになった。各々の備蓄食糧に対して、管理・運営機関もそれぞれ異なっていた。「甲字糧」は64年以前は糧食部、それ以降は国務院に移管された。「506糧」の運営権は中央軍事委員会にあるが、その買付け、保管業務を糧食部に委託していた。農村集団備蓄食糧の所有権はその集団にあったが、管理・運営については政府の関連規則に従わなければならなかった。

(2) 上述の食糧備蓄制度は80年代末まで実施されたが、90年代から新しい展開を迎えたのである。1991年4月に中国政府は、食糧備蓄の専門管理部門として国家糧食儲備局を新設し、食糧特別備蓄制度（「国家專項糧食儲備制度」）の導入に踏み切った。これは、1985～89年の食糧生産停滞に対する危機感から、そして食糧配給制より市場自由流通体制に移行しつつある時期の市場安定対策として打ち出されたものである。1990年の食糧大豊作は、この制度の導入に絶好のチャンスを与えた。同年、政府は備蓄食糧2,500万トンを買上げた。これは農民の食糧販売難の緩和、価格の下落による豊作貧乏の防止、農業生産への支援などにおいて大きな役割を果たした。

現在の中国備蓄食糧には特種備蓄（主に飢饉や戦争等の突発事態の対応）と特別備蓄（救済及び市場間接コントロールの手段とする）の2つが含まれている。国家備蓄食糧の運営権は国務院にある。買付け、放出、移送、保管等に関する事項はすべて国務院の許可が必要である。したがって、食糧を備蓄する際に生じた費用、利益・欠損のすべては中央政府の財政予算に組み込まれることになっている。具体的な方法としては、中央政府が地方政府を通じて各地にある国有食糧流通会社に委託し備蓄食糧の買付け、保管を行う。国有食糧流通会社とは、食糧の買付け、貯蔵、加工、販売に携わる国有関連会社のことである。改革後、損益自己負担の企業になったとはいえ、政

府を代行し食糧の買付け、貯蔵、加工、運送及び販売を行い、政府の食糧政策、価格政策を遂行する主体でもある。

(3) さらに、1995年には食糧生産地域分布の不均衡、国内の統一的な食糧市場の未形成などの理由から、国家全体の食糧自給自足の目標は各地方の自給自足に委ね、地方政府に所轄地域の食糧安定供給の責任を持たせる「‘米袋’省長責任制」を実施した（詳細は第Ⅳ章第1節を参照）。それは、各省（日本の県に相当する）政府が食糧備蓄制度及び食糧リスクファンドを国家の関連規定に従って設置せねばならないと定めている。それと同時に中央政府と省政府、それぞれの食糧備蓄に対する責任分担、運営・管理の分離を明確にした。すなわち、中央政府の食糧備蓄は全国範囲で、各省政府の食糧備蓄は各々地域で、自然災害に備え、また食糧供給と市場安定化を図ることとなっている。中央政府の備蓄食糧の買付け・保管及び運営は国家糧食儲備局により行われ、その費用、利息などの資金を中央財政が負担する。省政府の備蓄は地方政府の財政や資金で運営することになっている。こうして中央政府と地方政府の二重構造の食糧備蓄制度が形成された。

2. 食糧備蓄の目的とその規模

(1) 中国における食糧備蓄の目的

こうして形成された中国政府の食糧備蓄が国連食糧農業機構（FAO）の定義した自然災害や突発事態に備えるための「緩衝備蓄」¹²⁾に相当するが、中国の食糧備蓄制度の目的には、国際社会で一般的に言われる食糧安全保障、戦争・災害・飢饉等の非常事態に備えるもののみならず、次のことも目的とされている。(a)国内の食糧需給均衡を保つこと。(b)生産者利益を保護し、消費者へ適度な価格での供給を維持すること。(c)備蓄食糧の買い入れ・放出により、需給を調整し市場価格の安定を図ること。(d)労務提供と引き換えに救済のための食糧（以工代賑食糧）を提供すること。これは国家が備蓄食糧を自然災害の被害地域や貧困地域への救援物資として、道路工事や、水

利工事を行う工事主管部門に与え、工事に携わる農民の労務報酬に当てることであり、被害地域の生産復興や農業基盤建設を促進する効果があると思われる。(e)国際穀物市場を利用して、国内の需給均衡や種類調整を行うこと。備蓄補充のため、中央政府による輸入食糧の全部或いは一部を国家備蓄とする。また、食糧の輸出も備蓄食糧からなされる。毎年の輸出入計画は国家発展計画委員会、国家食糧主管部門により作成され、国务院の許可を得て、国家糧食備蓄局が食糧の提供または受け入れを行うのである。

(2) 政府食糧備蓄の規模

食糧備蓄の数量について検討したいが、冒頭にも述べたように、確かな数字が公開されていないため、収集した資料により概算するしかない。

中央政府の備蓄規模については、1,500万トン、2,000万トン、2,500万トンなど様々な議論があった¹³が、1998年に出版された『中国糧食流通体制改革指導全書』によると、「国家レベルの備蓄は当面2,500～3,500万トンに設定し、社会総消費量の増加に伴い4,000万トンに拡大する」と述べている¹⁴。その後消費量も生産量も高い水準を保ち、政府も年々無制限に備蓄食糧の買付けを行ってきたことから、現在中央政府レベルの食糧備蓄は4,000万トンに達したことが推測できる。

次に、省政府レベルの備蓄量については「‘米袋’省長責任制」により決められている。つまり、「食糧移出の省では3ヶ月の、食糧不足の省では6ヶ月の消費量」である。中国の30の省、直轄市、自治区（重慶市が四川省に入り、台湾や香港を除く）を食糧の需給バランスから移入省と移出省を分けてみると、食糧移入省は17あり、移出省が13となっている。上述の規定通りに計算すると、移入省の備蓄量は1億0832万トン、移出省のそれは4,487万トンであり、合計1億5,519万トンという結果になる¹⁵。

また、中国国务院発展研究センター農村経済研究部の研究員謝揚の論文には、「1997年3月の国有食糧部門の在庫は史上最高水準を30%ほど、正常な

在庫水準を50%超過しており、その3分の1は露天簡易倉庫に置かれている」という記述があった¹⁶。さらに『中国商報』によると、1997年4月時点では屋外に積まれた食糧は5,500万トン達したという¹⁷。この2つ記述を含めて計算すると、当時の国有食糧流通会社の在庫量が1億6,500万トンになり、そのうち正常在庫は1億トン、残りの6,500万トンが超過備蓄と推定できる。

以上の計算において、中央政府備蓄4,000万トン、省政府備蓄1億5,319万トン、国有食糧流通会社の超過備蓄6,500万トンを合計すると、中国の政府備蓄食糧の数量は約2億6,000万トンであることになる。この計算結果を踏まえ、朱熔基首相の言う備蓄食糧5億トンの52%が政府備蓄であるといえよう。では、残りの48%はどこにあるのであろうか、その疑問を解くために次の節では中国の農家における食糧備蓄について検討することにする。

(3) 農家食糧備蓄の規模

中国の農村では、前述した1962～65年の間に制度化された生産隊を単位とする農村集団食糧備蓄制度が、80年代前半の人民公社崩壊とともに有名無実となった。その代わりに農家の食糧における生産・販売の自主権が拡大されたにつれ、農家単位の農村食糧備蓄が急増している。約9億もの農村人口を擁する中国では、こうした農民の食糧備蓄を無視しては中国の食糧問題を語ることができない。莫大な農家備蓄は国の食糧備蓄構造の一翼を構成し、中央政府、省政府の備蓄と並び食糧備蓄の三重構造を形成している。しかし、この層の備蓄は、上述の中央、地方政府や国有食糧流通会社に保有される備蓄と異なり、法律や政府の規定に定められたものではなく、完全に農民の自由意思に委ねたものである。したがってその量は作柄により変動が激しく、地域の格差も大きいことに留意すべきであろう。

中国は自然災害の多発する国であるだけに、昔から農家は食糧の備蓄を重要視している。その数量については、正式な統計がないため、様々な予測が

出されている。米国農業部経済局の1994年の試算によると1億4,300万トン(1991年)¹⁸である。OECD(経済協力開発機構)の1995年に発表した報告書によると、1990年の農家の繰り越し在庫量は1億9300万トンにも上った¹⁹とのことである。しかし、それらの研究はいずれも95年以前のものであり、それ以降の連続豊作による影響を反映していない。95年以降の状況について次のような研究成果が発表されている。中国農業大学の柯柄生氏の推定では、全国農家の次の収穫期到来前の備蓄量は9,000万トンであると結論している²⁰。これは農家の直接消費量、生産用食糧を除いた純粋な災害防止のための備蓄量である。また、国家統計局及び国家発展計画委員会のアンケート調査によると、1995年農家の年末食糧備蓄は1人当たり571キロとなっている²¹。その数字は農業部や中国農業科学院の関係者による湖南、山東、陝西、河南、河北、吉林、黒龍江、広東、広西、江西などの省への現地調査の資料で、さらに裏付けられた²²。当時の農村人口は8億5,947万人で計算すれば、4億9,076万トンに達する(表2を参照)。また、農業部全国農村固定観察点弁公室の全国31の省、市、自治区における2万戸以上の農家に対する調査資料によると、1997年の全国農家備蓄食糧の平均規模は16ヵ月の直接消費量に相当する²³という。その数量はおおよそ3億7,000万トンになる²⁴。さらに用途別に見ると、備蓄食糧の約49%が農家の直接消費量、そのほか、飼料用食糧は21%、種子は4%を占めている。それらを控除した災害に備える備蓄は平均1農家あたり442.1キロ、農村人口1人当たり103.30キロであり²⁵、全国農村で8,878万トンとなり、柯柄生氏の推定とはほぼ一致

表2 中国農家における食糧備蓄量の推移

単位: 万トン

年 度	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年
備蓄量	30,097	34,624	38,838	45,393	46,282	49,076

出典: 程国強, 陳良彪「中国糧食需求的長期趨勢」『中国農村觀察』1998年3月1日。

している。

以上の研究成果をまとめて見ると、中国における農家の年末食糧保有量は約3億5,000万トン～5億トンあると推定できる。

Ⅲ 食糧備蓄の適切な規模

1. 国連における食糧備蓄の理念と基準

(1) 食糧備蓄の目的

食糧は人間の生存に不可欠な消費財であるうえに、収穫の季節性と消費の通年性から生じる生産と消費の時間的乖離が著しい。また、生産の地域性と消費の一般性から生じる両者の空間的乖離の度合いも極めて激しい。こうした特性から食糧の備蓄は他の商品の比較にならぬ重大な意味を持っているといえる。そのため、国連食糧農業機関（FAO）が1974年に食糧安保を提唱し、その措置として各国に一定量の食糧備蓄を勧告した。

FAOに提示された食糧備蓄の目的については次の3つがある。すなわち、第1に食糧安全保障、第2に所得・物価安定、第3に社会経済公益である。食糧安全保障とは国民の生存、健康を維持するために十分な食物を保障することである。特に不作年の食糧不足の際に、低所得層への安定供給を考慮に入れることが大切である。次に所得・物価の安定維持とは、豊作年に食糧価格が急落した際に、備蓄食糧を買い入れ、価格の下落を食い止め、生産者利益を保護する。そして凶作年に食糧価格が急騰した際には、備蓄食糧を売り出し、供給量を増加させ、消費者利益を保護するという市場介入のことを指す。社会経済公益というのは、食糧備蓄を社会保険の一つと見なし、その保険に支払った保険料（備蓄施設の建設費、運営・管理費、ロス等）とはそこから得られる社会的利益とのバランスのことをいうのである。例えば、一時期（この期間内、供給の弾力性を0とする）、備蓄食糧の運営において供給量の調節による生産者余剰あるいは消費者余剰が生じたとすれば、

その合計から備蓄にかかった種々の費用を引くことによって社会経済公益が算出される。一般的に言えばその保険料を支払うのは政府財政である。したがって財政力が備蓄規模拡大の障害になりがちである。いかにして財政負担を最小に、生産者及び消費者の利益を最大にするかが常に備蓄食糧運営の課題となっている。また、食糧の輸入は食糧備蓄と機能的な意味において代替効果がある。もし外貨準備が十分にあり、輸送手段が整備され、さらに国際市場における食糧価格が比較的安定しているならば、その国の政府は食糧輸入と備蓄の両者のうち、経済効率の良い方を選択することができる。つまり、食糧安保政策も一般の経済政策と同様、公平と効率の2つの目標原則が存在するというわけである。

(2) 備蓄の数量的基準

食糧備蓄の数量基準については、各国の事情が異なるため、一律に設定しにくい面があるが、おおよその基準があるべきであると国連食糧農業機構は考え、過去何十年のデーターをもとに世界の食糧安全基準となる食糧備蓄の最低水準を算出した²⁶。その計算方法には、設定された観察期間内において、食糧輸出入国の穀物生産面積、単収、総生産量及び国内消費量（輸出国では輸出量を含む）の長期的傾向に基づき、これらの変数の標準偏差値を計算し、それを同観察期間内に発生した最大の減産量と調整して得た数量を緩衝備蓄量の目安とする方法がある。また、観察期間内におけるの趨勢生産量と実際生産量との間の最も格差の大きい年の減産量を、緩衝備蓄量とする方法もある。こうして算出された国連の基準は次のとおりである。①食糧の通常備蓄量は消費量の12%程度に維持すべきである。②緩衝備蓄量は消費量の5~6%に達すべきである²⁷、③すべての食糧備蓄量の最低安全水準は総消費量の17~18%である、というものである。これらの備蓄水準をすべての国が守れば、全世界の食糧消費量を維持しうる確率は95%に達することである。

しかし、これらの基準が旨く機能するには前提条件がある。①備蓄の場所は食糧の移動に差し支えない所にあることである。つまり、いざ食糧不足の国や地域が出現すれば、それらの備蓄食糧が直ちにそこに運ばれることができるのである。②この備蓄は厳しい凶作年1年のみに対応できるが、2,3年間不作が続くという異常事態は想定されていない。③発生可能な食糧不足に100パーセント対応できるものではない。④これらの備蓄基準は1955/56～1972/73年の数字で推算されたもので、未来の穀物生産量の変化が過去と同様の傾向であることを仮定していることなどである。また、使用した各国の資料の不完全さ、大幅な誤差の存在、計算方法における一貫性の欠如などの欠陥も指摘されている。しかしよりよい方法がいまだに見つけられていない現在、FAOのそれら基準は依然として世界食糧安全保障の重要な参考指標と見なされている。

2. 中国の適正食糧備蓄規模

(1) 国連基準に従う場合

中国の年間食糧消費量は4億5,000万トンである。備蓄量は総消費量の17～18%であるというFAOの基準により計算すれば、7,650～8,100万トンの備蓄が最低限必要となる。そのうち緩衝備蓄を5.5%, 通常備蓄を12%とすれば、その量はそれぞれ2,470万トンと5,400万トンとなるはずである。したがって、現在の消費量100%に相当する備蓄食糧の規模は過大であるといわざるを得ないであろう。

(2) 専門家の試算

また、中国では自国の実情を踏まえて食糧備蓄の規模を考えるべきであるという見方が大勢を占め、備蓄に影響する要素を見出し、モデルを作り備蓄規模を計算する方法が模索されている。ここでは「専門家・原則・加重平均法」を紹介したい²⁸。まずは、基準を設定し備蓄量を計算する。つまり

FAO の基準，食糧の減産量，政府の食糧配給量のそれぞれを基準とした場合の備蓄量を算出する。

①FAO の基準にしたがえば備蓄規模 R_1 は，備蓄量を控除した総消費量 4 億3,000万トンの17～18%の平均となる。つまり， $R_1 = 43000 \times \{(17\% + 18\%) / 2\} = 7,525$ 万トンである。

②食糧生産変動周期，一周期の間の食糧減産量を備蓄規模とする場合，その規模 R_2 は5420万トンと算出される。これは中国の食糧生産変動周期が1周期4.3年という研究結果に基づいた計算である²⁹。ちなみに新中国成立以来，前年比もっとも減産の激しい年は1959年であり，食糧の減産量は3,000万トンにも達した。80年代以来の約20年間においては1985年が最も減産幅の大きい年であり，2,820万トンも減産した。 R_2 の規模であればそのいずれにも対応できる。

③年間の政府価格配給食糧の数量を備蓄の規模とする場合，備蓄規模 R_3 は6,943万トン（ここ10年の平均値）となる。

次に，専門家によりその3つ基準に重要度を示す係数をつける。係数 I はそれぞれ次のようにつけられた。 $I_1 = 70$ ， $I_2 = 100$ ， $I_3 = 60$ である。

最後に，次の公式で食糧備蓄の加重平均値を計算する。

$$\bar{R} = \frac{\sum_{i=1}^n I_i R_i}{\sum_{i=1}^n I_i} = \frac{70 \times 7525 + 100 \times 5420 + 60 \times 6943}{70 + 100 + 60} = 6458 \text{ 万トン}$$

その結果の6,458万トンは中国の適正備蓄量となっている。こうして算出した備蓄規模は国連基準による数値よりやや少ないが，7割の自給農村人口の存在を考慮に入れると妥当ではないかと思われる。

(3) 中国の適正備蓄量に影響する要素

中国にとってコストと利益のバランスが取れた適正備蓄量を考える際に，次の要素を考慮する必要があると思われる。

①中国の食糧需給の現状と見通し

国全体が自給できるかどうか、食糧備蓄規模の決定において重要な要素と見なされている。中国の食糧需給の現状と見通しに対する見方は様々である。食糧需給の現状把握においては、1984年に発生した史上初の食糧販売難（売糧難）を一つの歴史的転換点と見なさねばならないであろう。すなわち、その年から中国の食糧供給は絶対的不足の状態から脱し、不足と過剰を繰り返す循環期に入ったのである。さらに1995年からの連続豊作による食糧価格の下落、農家の食糧販売難、政府と国有食糧流通会社の買付け資金及び保存施設不足などの現象は、食糧の供給過剰を物語っている。しかし、それらの現象に対し、政府農業部の官僚たちは流通不調に原因を帰すのが常であった。政府筋が食糧生産過剰期に入ったことを正式に認めたのは、1999年7月に北京で開催された食糧流通体制会議においてであった。その席上で朱熔基首相が連年の豊作で、食糧需給状況は長期的な供給不足から総体的な需給均衡、豊作年には余剰が生じるような状況に転じたと宣告した³⁰⁾のである。

その一方で、これから10年、20年の中長期食糧供給に対しては、悲観的な見方が圧倒的に多い³¹⁾。世界多くの研究機関の研究成果によると、2000～2010年における中国の食糧不足量は、おおよそ1,500～7,000万トンの間にあるといわれている。それらの警告を受け、中国政府は食糧生産と備蓄の強化策を相次いで打ち出している。しかし、生産過剰の現状を無視し、何年も先の将来の供給不足を懸念し、現時点の備蓄を増やすやり方はまったくの見当違いといわざるを得ない。というのは、食糧の保存性から見れば、米は1年以上、小麦は2、3年以上保存するとその味が急速に落ち、食用価値がなくなっていくものである。したがって、食糧備蓄はあくまでも当年か翌年という短期的な緊急措置であり、現在食糧を大量に保存しても直接には将来の供給不足に役に立たない。将来の食糧不足を防ぐためには、むしろ工業化に伴う農業用地の転用、人口増大、飼料需要の増加などの、食糧供給不足に導く要因に対し、農地法の整備、人口政策の実行、農業生産構造の調整などの

対応策を協力に推行することが効果的であろう。

②国際市場利用の可能性

食糧安保を確実なものにするためには、備蓄は唯一の道ではない。予想外の事態発生を防ぐために、国際市場を利用することは、自国で巨大な在庫を抱えることより効率的であると言われている。世銀の調査によると1990～96年の間に、中国にとって国際市場から輸入した食糧の平均コストは国内で買い付け・備蓄するより、トンあたり35ドルも安くなっているとのことである³²（表3）。世銀の同調査報告書では、中国政府の国家食糧備蓄体制について次のように述べている。「中国政府は一貫して食糧需給均衡を重要視している。政府は国内で食糧不足が発生する際に、国際市場を頼りにすることの妥当性に疑問を抱いているため、独自の食糧自給政策を堅持している。そのために現在、大規模な国内食糧備蓄計画を実施しており、その計画は膨大な資金を費やすばかりではなく効率も悪い」³³。

勿論、国際市場を利用するには、外貨準備高や輸入食糧の受け入れ施設、

表3 小麦の備蓄と輸入におけるコストの比較

単位：トン/ドル

年 次	備蓄コスト ¹⁾	輸入コスト
1990	—	172
1991	220	118
1992	157	142
1993	185	129
1994	170	131
1995	172	174
1996	223	229

注¹⁾：来年度に繰り越す備蓄を指す。利息は10%、年備蓄費は18ドル/トンと推定している。

出典：世界銀行『At China's Table : Food Security Options』22頁。

港湾、鉄道などのインフラの整備状況を考慮しなければならない。中国の外貨準備高をみると、近年経常黒字と外資の流入で外貨準備高が増え続けており、1998年には1,958億ドルに達し、日本に次ぎ世界第2位となったため、食糧輸入における資金面の問題は無いといえよう。

しかし、輸入食糧の輸送設備が十分整備されていないのが現状である。中国の港には全天候でバラ積み卸しのできる大型設備がなく、8万トン級の食糧船が停泊できる港もない。現在使用されている3.5～5万トン級の船舶やグラブ・クレーンなどは8万トン級大型船や新型バラ積み卸し設備と比較すれば、その低効率による損失がトン当たり10ドルにもなる。輸入食糧を6,000万トンとすると、損失金額は6億ドルにも達することとなる³⁴。逆に考えれば、この金額を港湾の整備に投資し、設備を充実させるとその分が節約できる。また、国内の鉄道、河川輸送にも問題が山積している。中国は現在、2020年に食糧需要量の10%、6,000万トンを国際市場に依存する事態を想定し、港湾、鉄道及び河川輸送などの整備に取り込んでいる。即ち、中国は自給自足に立脚しながらも、食糧総消費量の10%を国際穀物市場に依存する体制を整えつつある。

③都市と農村の人口構成

上述のように中国人口の7割を占める農村人口は、その食糧消費の70%を依然として自給に依存している³⁵。それゆえ全体的にみても国家備蓄食糧への依存度が比較的低い。勿論、経済の発展につれ、都市での定住者、郷鎮企業の就業者及び出稼ぎ労働者の増加に伴い、農村人口の食糧自給形態が変わることも考慮に入れなければならない。中国農業部の全国農村固定観察点弁公室の調査によると、農業収入に頼る農家ほど食糧自給量や年末の備蓄量が多い。専業農家の1人当たりの年末食糧備蓄量は428 kg、非農業農家は76 kgで、前者は後者の5.6倍もある。1人当たりの自家備蓄で賄う年間消費量は、専業、第1種兼業、第2種兼業及び非農業³⁶の4種類の農家に分けて見ると、それぞれ250 kg, 243.9 kg, 217.5 kg, 167 kg となり、農業収入が低

くなるにつれ減少していく傾向を示している³⁷。それは、農業以外の仕事をする人は外食が多いからであると考えられる。中国の工業化、都市化の進展に伴い、農村人口の兼業化、非農業化傾向がますます強まっていくことが予測される。その結果、農家の自家備蓄量は縮小し、市場供給に頼る部分が増えてくることになるであろう。これからこうした農村人口の変動や農家所得形態の変化を注目し、国の食糧備蓄の規模を随時に調整する必要があるといえよう。

④政府の配給、救済に頼る人口

現在の中国では、政府価格（低価格）配給食糧や救済物資としての食糧配給に頼る貧困層の労働者や農村人口の数が縮小しつつある。国家統計局の統計資料によると、都市人口のうち、貧困ライン以下の労働者が1,000万人存在し、その家族などを加算すると3,000～4,000万人いると言われている³⁸。中国政府はそれらの貧困層、特に最近リストラされた労働者とその家族を対象に食糧の安価配給を実施し、年間1人当たり100 kg を供給することになっている。そのための食糧供給は400万トン前後となっている。

一方、都市部（政府が食糧供給を保障する義務を負っている）では、1人当たりの食糧の直接消費量が減少傾向にある。都市人口1人当たりの食糧直接消費量は1985年の134.76 kg から1995年の97 kg に減少した³⁹。これは政府の備蓄負担を軽減する一要因となる。

他方、農村部では1999年に貧困人口を約4,000万人抱えている。中国政府は一貫して貧困農家及び自然災害に見舞われた農村人口に食糧を無償提供したり、安価で供給したりしてきた⁴⁰。ここ十数年間、中国政府は貧困からの脱却をスローガンとして掲げ、今後も貧困層を年間300～500万人ずつ減らそうとする計画が立てられている。貧困層の減少は、政府の社会福祉や救済物資としての食糧備蓄の必要量を縮小させることと繋がるであろう。

⑤政府財政の負担能力

国家食糧備蓄は政府事業であるため、それにかかる費用を政府財政が負担

することは当然である。90年代以降の中国政府財政は一貫して出超が続いてきた。1997年の財政赤字は555.1億元に達している。一方1997年に中央財政からは特別備蓄食糧の保管料と利息の補填、中央と地方の食糧リスクファンドの設置に対する補助金、食糧流通会社の古い債務への利息補填などを合わせて、292億元をも支出し、重い財政負担となっている⁴¹。こうした逼迫する財政事情の中、多大な備蓄食糧を抱えることは無理があり、効率的であるとは言えない。

3. 食糧備蓄の国際的比較

上述のように中国における食糧の適正備蓄量は6,500万トンといえよう。この水準は国際社会の観点から見ればどのようなものであろうか。近年の国際的な動きを見ると、食糧備蓄規模の削減がむしろ世界的な傾向といえる。世界の食糧備蓄総量の消費総量に占める割合は、1992～93年度（食糧年度10月1日～9月30日）の23%から1995～96年度の15%まで減少している。国連食糧農業機関の設定した60日の消費量或いは年間需要量の17～18%の食糧安保基準を大きく下回っている。その理由については、①備蓄にかかる費用は食糧価格安定による利益を上回っていること。②経済発展に伴い、人々の自然災害に抵抗する力、市場価格の変動への対応力が高まったこと。③また、国際市場は、各国食糧供給量の調整の場として、日増しに重要視されるようになったことなどが挙げられる。

特に、先進工業国の政府のほとんどは、食糧備蓄による食糧市場安定を図る方策を放棄している。アメリカでは、1985年の農業法が実施されて以来、公共備蓄の少量化が図られ、政府の食糧備蓄は500万トンに縮小されている。日本の食糧備蓄量は370万トン前後である。中、米、日の食糧備蓄による食糧安全保障の度合いを比較してみると、中国の人口は米国の4.8倍、日本の10倍であるが、たとえ中国の食糧備蓄量を6,500万トン程度に減らし、その規模は米国の13倍、日本の17.6倍となる。すなわち、中国にとっ

て6,500万トンの食糧備蓄量は国連の基準にはば達した、安全保障度の高い、適切な指標といえるであろう。

Ⅳ 備蓄過大に導いた農業政策への検証

前章で算出した中国の食糧適正備蓄量6,500万トンを基準に、現在の中国政府の食糧備蓄2億6,000万トンを計ると、適正備蓄量を4倍も上回っている。1kgにつき0.13元の備蓄コストで計算すると、余計な備蓄のために254億元という巨額な費用を費やしていることになる。過大な備蓄は政府財政負担の過重、国有食糧流通会社の経営悪化などの問題を引き起こしている。1997年までの国有食糧流通会社による銀行への負債額は、累計1,200億元以上に達している。また、極端な保存設備不足も発生し、大量な食糧が野積みされている。これに関しては最近の『日本農業新聞』にも写真付きで報道されている⁴²。露天簡易倉庫での保管や野積みされた食糧は発芽率、黴発生率が非常に高く、食糧の変質は年間約200万トン、損失額は年間30億元以上に上ているとの報告もある⁴³。

また、財力・人力の不足及び管理制度の不備により、備蓄食糧の回転年数が長くなり、食用価値が減少したり、完全に喪失したりする現象がつねに存在している。本来、米は1年おきに、小麦は2,3年おきに回転させねばならないが、調査によると、江蘇省揚州市では備蓄小麦90万トンの中に、3年以上の古いものが24.5万トンもあったとのことである⁴⁴。このように膨大な財力や人力をかけてゴミ同然の備蓄食糧を保存していることは、全国では決して少なくはない。そうであれば、量を適当に縮小し、限られた財力を施設の整備や管理の強化に集中させ、効率を高めることが賢明な選択ではないかと思われる。

では、なぜ中国の食糧備蓄がそこまで膨らんできたのか、次に現地調査でわかった雲南省の状況に依り、その原因ともいえる①「米袋」省長責任制、

②食糧の「保護価格無制限買付け」政策, ③超過在庫に対する食糧リスクファンドからの補填措置など, 近年実行され始めた食糧施策について検証することにした。

1. 「‘米袋’ 省長責任制」について

(1) 実施の背景と理由

95年に実施された「‘米袋’ 省長責任制」と名付けた制度は, 全国の食糧供給を充分確保するために, 各省長(日本の知事にあたる)に所管省における食糧安定供給に責任を負わせる制度である。端的に言えば, 食糧不足の省に自給自足を, 食糧余剰のある省に更なる増産を目指させる制度である。本来ならば, 1990年代半ばは不足から過剰に転じつつある新しい食糧需給状況に対応し, 生産量追求の食糧政策を是正せねばならなかったところであるが, 国際社会の「中国食糧危機論」⁴⁵を背景に, 中国政府は逆に食糧増産政策の一層強化に踏み出したのである。

なぜ中国政府はこれほど食糧不足を危惧しているのであろうか, これは中国の長い歴史から解答を見つけられる。中国は古くから人口大国であり(17世紀後半に人口がすでに1億を超えていた), その歴史は飢餓と戦う歴史とも言える。紀元前の『漢書』に記述された「民は食を以て天となす」(民以食為天)⁴⁶, または「手に食糧があれば, 気持ち落ち着く」(手裏有糧, 心裏不慌)などの古訓が, 現在でも農業政策を策定する際のモットーとなっている。つまり, 食糧さえあれば, 政権が安泰であるということである。歴代政権者が食糧問題を政権の存続と結び付けて考えてきた。これは社会主義中国になっても変わりがなかった。

(2) 「‘米袋’ 省長責任制」の内容

ここでいう「米」は, 米だけを指すものではなく, 食糧全体を意味している。この制度は次のことについて各省・自治区の行政責任者が責任を負うよ

う求めている。

(a)食糧生産の持続的な増産を保障すること。そのために食糧作付け面積の安定化と単収の向上を図らねばならない。

(b)国有系統の食糧部門は商品食糧の70～80％を掌握し、市場コントロールをしっかりと行うこと。そのために、中央政府が各地方政府に通達した食糧契約買付け量、在庫量及び備蓄量の達成と地方政府自身が設定した市場での買付け計画の実施が求められる。

(c)管轄地域の食糧市場に対する有効な管理、コントロール・システムを作り上げること。そのため、市場調整の手段としての地方食糧備蓄制度および食糧リスクファンド制度を国家の関連規定に基づき実行しなければならない。

(d)国全体の食糧供給と食糧価格の安定に責任を果たすこと。このために、食糧の商品化率の向上、食糧卸売市場の設置・整備、流通ルートの規範化などが求められる。

この制度は各省の食糧供給状況をその省長の実績評価と直接結び付けたため、食糧増産の効果が顕著である。制度開始年には、4年連続減少し続けていた食糧作付面積が増加傾向に転じ、特に沿岸地域の食糧不足省の食糧生産が著しく回復した。たが一方で、その年から食糧生産過剰が年々深刻になってきた。これは、不足省に自給を目指させ、余剰省にさらなる余剰を作らせるこの制度の必然的結果といえよう。そのほかに、多くの省長はその食糧増産の責任をさらに市長、県長（日本の町長に相当）に転嫁し、狭い範囲での食糧自給を強要している。こういうやり方は、適地適作や地域分業による利益の喪失、高収益が見込まれる他の農産物の生産縮小、農民利益の損失など、様々な問題点を指摘できる。

(3) 雲南省の実施状況

上述の指摘が雲南省及び石林県の状況からも裏付けられる。雲南省政府は「‘米袋’省長責任制」の要求に基づき、同省の備蓄食糧を25万トンと設定

していた。98年時点での雲南省の備蓄食糧は30万トン以上（地区、県政府の備蓄を含む）に達しているとのことである⁴⁷。

雲南省では95年に実施した「‘米袋’省長責任制」は、96年に「行政首長責任制」と名付けられ細分化された。それにより各地区、州、県の行政のトップに所轄範囲における食糧需給均衡の責任を負わせるようになった。省都である昆明市が食糧自給ができないため、昆明地区に属する石林県に年間食糧を3,800トン提供するよう要請した。しかし、石林県は煙草の産地でもあり、煙草の収益は食糧より遥かに高く、県財政と農家の家計を支える農産物となっている。食糧の作付面積の拡大が煙草の生産縮小に繋がることから、県政府をはじめ県民一同が昆明市への食糧提供を拒否した。しかし、昆明市政府の度重なる要求と上層行政部門から圧力を耐えられず、96年同県も一度停止した政府食糧徴収の再開を余儀なくされた。昆明市に提供する3,800トンの食糧は省政府調達とされ、その価格が市場価格を33～38%下回っていた（表4を参照）。そのため、石林県は大きな損失を蒙ったとのことである。

端的に言えば「‘米袋’省長責任制」は多大な食糧過剰生産を招く制度である。政府が政策の実施結果に責任を持たなければならないことから、農家の売れない食糧を全量買い付けるはめとなったのである。その後始末として次の保護価格無制限買付け政策が登場したわけである。

表4 1995年雲南省及び石林県食糧価格の比較

単位：元/kg

	米(粳)	小 麦	トウモロコシ
省政府徴収価格 A	1.24	1.10	1.08
石林県市場価格 B	2.00	1.60～1.70	1.70～1.80
A/B (%)	62	67	62

注：省政府徴収価格は中央政府による統一価格＋雲南省政府割増から構成する。

即ち、米(粳) $1.08\text{元} + 0.16\text{元} = 1.24\text{元}$ 、小麦 $1.02\text{元} + 0.08\text{元} = 1.10\text{元}$ 、トウモロコシ $0.92\text{元} + 0.16\text{元} = 1.08\text{元}$ である。

資料出典：1995年石林県調査報告書・池上彰英担当分による作成。

2. 保護価格無制限買付け政策について

国家特別食糧備蓄制度と同時にスタートした食糧政策という保護価格制度には、生産者保護と消費者保護という2つの部分が含まれる⁴⁸。生産者保護には食糧買付けの保護価格、消費者保護には販売上限価格が設定され適用される。買付け保護価格は、食糧供給過剰時の価格暴落を防ぐために適用される価格であり、食糧の生産コスト、各種の経費を総合的に考慮し、農民に損をさせず、利益を少々得られる程度に設定される。これは通常の政府買付け価格（生産コスト＋平均利潤）より低く、元金の回収だけを保障する価格である。また、通常の政府買付け価格は新米が市場に出回る直前に公布されるのに対し、保護価格は播種期に先立って公布され、農民として安心して食糧生産に取り込ませる狙いが伺える。

上述の食糧増産政策が功を奏した結果、豊作が続き、食糧生産地の食糧価格が急落し、政府設定の保護価格を下回ることが相次ぎ、農家の食糧販売難が深刻になる一方であった。それを背景に96年政府は保護価格での無制限買付け政策を実施し始め、現在も続行している。その政策の内容は、農民の販売食糧を全量市場価格より高い保護価格で買い付けることである。このような政策を実施するには、十分な資金力、保存施設及び販売市場が必要条件となってくる。しかし、中国政府は資金も備蓄・販売条件も充分でないまま、その実施に突入した。また、本来保護価格の適用とは、一時的に発生した生産過剰による食糧価格の暴落への応急措置であるはずなのに、中国は5年間も無理に実行し続けた。その結果、一方では、農家に作り放題を許し、質よりも量を追求する傾向が台頭し、生産過剰に一層拍車をかける結果となった。他方では、国家財政が圧迫され、国有食糧流通会社の債務が膨らみ、倉庫が極端に不足し、国内外市場とも販売不振に陥り、異常な大量在庫を抱える始末となったのである。

雲南省石林県の圭山郷にある国有食糧買付けステーションを例にして見よ

う。同郷は使用されている5つの倉庫のうち、3つが廃庫の再利用である。総容量は1,800トンであるが、98年12月時点で食糧在庫は2,100トンに達している。倉庫の老朽化がかなり進んでおり、容量もすでに限界に達している。しかし、その状態でも行政は食糧の保護価格無制限買付け政策を実施し続けなければならないというのである。そこで、この食糧買付けステーションが考え出した“妙案”が「以議抵交」（協議価格の在庫食糧を持って徴収食糧に当てる）である。具体的にいえば、次の通りである。食糧買付けステーションはまず、買付け食糧の含水率基準を13%に設定する。これは湿気の多い当地の農家にとってかなり厳しい条件となる。その基準に達していない農家は食糧の買付けを拒否される。次に、国有食糧買付けステーションは、農業税（食糧実物で納入）や徴収食糧を収めなければならない農家に、保護価格より高い協議価格でステーションの在庫を買わせ、それを農業税や徴収食糧としてまた保護価格で買付ける（表5参照）、という方法を農家に勧めるものである。このやり方は国有食糧買付けステーションにとっては、在庫を新規買付けに回す帳簿上の操作だけで済むことであり、在庫量を増やさずに買い付け任務が完了できる。また高い価格で在庫を売り、低い価格でまた買付けと言う帳簿上の売買で儲けることもできる、まさに一石二鳥の好都合な方法といえよう。しかし、農家にとっては、生産物を国に販売することができなかったばかりではなく、同じ相手に同じものをほとんど同時に

表5 圭山郷食糧買付けステーションの価格（98年12月）

単位：円

	水稻（粳）			トウモロコシ
	一級	二級	三級	
農民への販売価格 A	1.90	1.85	1.80	1.50
保護価格 B	1.44	1.38	1.31	1.31
差額 A-B	0.46	0.47	0.49	0.19

資料：圭山郷国有食糧買付けステーションでの現地調査による。

購買、販売をただで、買値と売値の格差で余計にお金を取られてしまう、まさに“二重の苦しみ”を味わされたことになった。この郷は98年度の農業税及び政府徴収食糧任務が180トンとされていたが、その半分がこうした方法で完了したとのことである。

このように無制限買付け政策の実施が限界状態に達すると、当初期待されていた生産者保護の役割も裏目に出てしまう結果となる。実は、現在の食糧問題は「量」というより「質」の問題であり、備蓄食糧の品種向上に努める必要があると思われる。経済水準の上昇に伴い、中国でもうまい米への嗜好が高まっている。例えば、湖南省では低質低価のインディカ米が売れず過剰となっているが、反対にジャポニカ米が不足している⁴⁹。広東省では、インディカ米の生産を縮小しながら、タイから優良米を輸入している。政府が過剰な低質米を買付け、備蓄しても、消費者のニーズに合わないため、市場調整の効き目が非常に限られたものとなっている。また、この無制限買付け政策は、生産者の品種改良への意欲を弱める逆効果さえ生じているといえる。中国水稻研究院の調査によると、5種類の水稲の品種を農民に選ばせた結果、高単収インディカ米が最も歓迎された。その理由は高単収品種は政府の買付け任務の達成にもってこいであり、政府の買付けは質のよい品種への要求がないからである⁵⁰とのことである。

3. 食糧リスクファンドの運用について

1993年に設置された食糧リスクファンドには、2つの用途がある。1つは、省政府の食糧備蓄の費用・利息の補填に使う。もう1つは、国有食糧流通会社の保護価格無制限買付け政策の実施により生じた超過在庫の費用・利息の補填に使うことである。備蓄食糧の膨張により、このファンドの規模も当初の70億元から現在の600億元に膨らんでいる⁵¹。省政府のこのファンドの財源は、中央政府財政と省政府財政より1:1.5の比率で出資することになっているが、備蓄規模の拡大により中央政府財政だけでなく、省政府財

政も窮地に追い込まれている。中国の「穀倉地帯」といわれる黒龍江省では、1998年3月に1,000万トンの超過備蓄があるため、省政府財政から食糧リスクファンドに支出する金額は、年間20億元に達していた。同省政府の年間財政収入が40億元しかないので、その半分が備蓄食糧に食われてしまうことになっている⁵²。それゆえ、現在中国では食糧産地省が財政貧乏省という現象が非常に顕著である。

このファンドも「『米袋』省長責任制」と同様、市政府や県政府レベルにまで細分化されている。雲南省のこのファンド額は98年時点で3.8億元である。石林県の食糧リスクファンドは総額80万元の規模である。その資金源は昆明市財政から40%、県財政から60%となっている。ファンド資金が不足する場合、不足部分はまた市財政、県財政よりそれぞれ50%を出すことになっている。

調査の時、トウモロコシの売行きが特にわるく、大量の在庫を抱えていた。普通に考えると、国有食糧流通会社は急いで売り捌こうとしているはずであるが、実際にはそれらの会社は販売しなくても困らない状況にあった。何故ならば、国家の規定によると、正常備蓄食糧はその買付け資金、保管費用などを全額政府財政が負担することになっている。そのほか、超過備蓄食糧も食糧リスクファンドより買付け・保管補助金が支払われることになっている。同県の場合、正常備蓄量は政府徴収量の7,800トン+県備蓄食糧の3,610トンで、合わせて11,410トンとされている。それを超える部分は全量超過備蓄とされ、1kgにつき1.20元の補助金がリスクファンドから支払われる。それゆえ、保護価格1.13元/kgで買付けたトウモロコシを、もし1.20元以上で売れなければ、販売せず、在庫として補助金を待つほうが得である。調査の際、食糧商人に飼料加工場への販売価格を聞いたところ、1kgにつき1.05元であった。質の差が多少存在するとしても、国有ルートの価格が高すぎて、売れないのも当然であろう。こうしてこのファンドからの補助金が国有会社 に一定の利益を保障した反面、それらの会社の販売意欲を減退

させてしまい、更なる在庫を抱えさせる要因にもなっているといえる。

V 備蓄食糧の運営システムについて

1. 三つのレベルにおける備蓄食糧の協調運営

中国の備蓄食糧の運営における最も重大な課題は、いかに中央政府、省政府、農家の3段階の備蓄をうまくかみ合わせ、食糧安保、価格安定という基本目標の達成に寄与するかである。ここ数年の実施状況を見るかぎり、効果は芳しいものではないといえる。

(1) 中央政府と省政府の協調

省政府備蓄は、地域的な食糧市場変動に対応するためのものだといわれているが、今日の中国では、地域の市場変動はたちまち全国に伝わり、時には広い範囲において市場に吸収・解消され、時には全国的な変動を引き起こしたりする。そのいずれにせよ、地方備蓄の出番が少ない。

しかも、一つの市場に中央政府、省政府という二つの調整主体が存在する場合、その両者の不調和により、市場に対する調整能力を低下させる恐れがある。1993～95年にかけての食糧供給不足のムードの中に、自分の地域の食糧供給を確保するために、多くの省政府は備蓄食糧を放出しなかったばかりでなく、市場から食糧を買い溜めしていた。全国一番のトウモロコシ生産地の吉林省を例にして見れば、同省は、その時期トウモロコシの省外移出をストップし、本省の備蓄量をさらに拡大した⁵³。このような逆操作は、中央政府の備蓄食糧の放出効果（1,500万トン）を弱める結果となり、食糧価格の長期的高騰へと繋がったと考えられる。

また、食糧の供給が需要を上回った時など、中央政府は大幅に備蓄食糧の規模を拡大し、価格の下落に歯止めを掛けようとするが、省政府は自身の財政支出を抑えるため、中央と共同行動を取らないことが多い。95～97年に

わたる3年連続で無制限買付け政策を実施したにもかかわらず、省政府の食糧備蓄は、中央政府の要求した規模である食糧移出の省が3ヶ月、移入の省が6ヶ月というレベルに達していない省が幾つか存在した。こういう現象を見ると、中国は現行の中央政府、省政府の2段階備蓄制度を一本化し、中央政府の統一管理とすべきではないかと思われる。

中国のこの2段階備蓄制度について世銀は次のように述べている。「中国の国家糧食備蓄局は、非商業的な方法で備蓄食糧を管理・運営し、各省の食糧局に保管業務を代行させ、備蓄費用を支払わせている。このような管理と経営機能の分離は、政府の食糧価格を効果的にコントロールする機能を衰弱させている。また、食糧価格が20%以上上昇する場合、国务院の許可を得て‘短期間’で備蓄食糧の市場投入が可能だというのが、実際は地方の糧食局による食糧市場介入は非常に困難である。その原因は、備蓄食糧は糧食局の商業在庫と混在しているため、しばしば下部組織である食糧部門の判断で売り出され、必要な時に市場に投入しうる食糧はすでになくなっていることにある。そのほか、糧食局も、政府からの巨額な倉庫保管料を目当てに、販売すべき時に販売しないこともある」⁵⁴と中国の国家食糧備蓄システムの問題点を指摘している。

(2) 農家備蓄に対する誘導

また、農家の備蓄食糧はその用途が(a)自家消費、(b)再生産用種子、(c)飼料用等と決められており、市場価格に対する弾力性が比較的小さい。おおよそ20~30%の幅で数量調整が行われる。それでも、2,000万トンを超える量となり、これまで中国の最大輸入量(1995年2,040万トン)に匹敵する。現在、中国の非国有食糧流通ルートがまだ未発達の状態にあり、自由市場での流通量は食糧生産量の5~8%で、約2,000~3,000万トンと推測される。もし、農家の備蓄食糧の中から、価格弾力性のある部分だけでも自由市場に放出されると、その流通量が倍増することとなり、市場価格はパニックの状態に陥

るであろう。

ここ数年間の状況をみると、農民の価格変動に対する反応には異常なものがある。つまり、価格が上昇しているときには、市場への期待感が高まり、売り惜しみの傾向が強くなる。価格が低下するときには、更に下落するのではないかという失望感が広がり、争って売り出す行動に走る。そのような行動は市場の不安定性を一層増加させている。農民達が市場変動にうまく対応できるようになるためには、市場情報や予測情報を提供し、経済的な知識を少しずつ習得させなければならないが、それは各層の政府の長期的な課題であろう。

また、農家の備蓄設備・方法が古く、鼠害や虫害による損害が深刻であり、カビ腐敗率も高い。それらによる食糧の年間損失率が3.8～7.4%にもなっていることは調査によりすでに判明している⁵⁵。中国では、年間生産量5億トンの内、60%が農家自家用食糧である。損失率が平均5%で計算すると、浪費した食糧は1,500万トンに達することになる。

2. 備蓄食糧による市場介入に関する検証（1993～95年）

中国では、1993年末から食糧価格が急騰し始めた。1994年の食糧価格は前年比50.7%暴騰し、95年にはさらに36.8%上昇した。これは経済全般の物価上昇を引き起こし、21.7%（94年）の高いインフレ率への引き金となった。その起因として次の3つが挙げられる。①91～93年にかけて行なわれた食糧流通自由化。93年の食糧生産は前年比3.1%増の豊作であった。それでも年末から食糧価格が急騰したのは、この間に行われた食糧流通業界への参入自由化、都市住民に対する食糧の安価配給制度の廃止などの改革措置が、都市住民の食糧供給に対する不安、流通業者の投機行動、さらに食糧流通システムの混乱を引き起こしたからである。②1994年の食糧減産。1994年の食糧生産量は4億4,266万トン、前年比1,139万トンの減産（2.5%減）となった。③大量な食糧輸出。減産したにもかかわらず、1994年の食糧輸

出量が1,104万トンに達し、特に国内に不足していたトウモロコシ(874万トン)と優良米(152万トン)の輸出が多かった。②と③は供給緊迫状況に拍車をかけ、価格の上昇を助長したと考えられる。価格を沈静化するために、政府は数回に分けて約1,500万トンに上った備蓄食糧を放出し、市場介入を行った。しかし市場がほとんど反応せず、価格の沈静化の効果は微々たるものであった。その原因をさらに追究すると、現行の中国国家食糧備蓄制度に内在するいくつかの問題点が見えてくる。

(1) 市場介入する前に、いつ、どのくらいの備蓄食糧を市場に放出するかを社会にアナウンスしなかったことに問題がある。市場は政府の介入情報を得なかったため、予期価格に影響を及ぼすことができなかった。正しい市場介入のあり方としては、政府が事前にいつ、どこで、どのような価格で、どの種類の食糧をどのくらい市場に放出するについて、情報を公開することが先決である。それによって供給不足に対する社会の不安感を軽減・解消することができるからである。

(2) 政府の放出価格が市場価格と比べて安すぎたことから、不正取引や腐敗の温床になってしまったのである。1994年長江以南の地域では、トウモロコシの価格は1.80元/kgに上がった。国家糧食儲備局は、東北地域から調達してきた備蓄トウモロコシの放出価格を1.20元/kgに設定したが、市場価格との差が30%もあった。これが問題であった。この食糧を市場価格に近い価格で販売すれば膨大な利益が手に入る。それゆえ、これらの食糧は正式なルートで、政府の決めた価格で市場に放出される前に、すでに横流され権力者や関係者が再び高い価格で市場に売り出し、暴利を得ることになった。このような市場介入では、市場の反応が鈍いのも当然なことである。当初、最初の放出価格を市場価格に近い1.60元/kgにし、市場価格の動きを見ながら次第に下げていくほうが良かったのではないと思われる。また、市場介入の効果を高めるためには、不正行為を厳しく追及・処罰するほかに、市場介入の透明度を高めなければならないであろう。

(3) 備蓄食糧の品質が悪く、消費者のニーズに合わないことから、市場価格への影響が薄かったことも考えられる⁵⁶。

(4) 備蓄食糧の放出と輸入食糧の利用をうまく組み合わせられなかったことである。1994年の食糧価格急騰の影響を受け、1995年に中国は食糧を2,040万トン輸入した。しかし、その年に農民の食糧販売難という現象が再発した。一部の見方では、輸入が多すぎたのがその原因であるとしている。実際にはその輸入量は1994年の減産量と備蓄食糧の減少量の合計に及ばなかった。問題なのは、95年度の食糧豊作が確実になっており、輸入食糧も大量に到着したにもかかわらず、備蓄食糧の放出が続いていたことである。1995年の9～12月の間に、国家備蓄食糧は300～400万トン減少し、1990年特別備蓄制度設置以来の最低量になっていた。国家糧食備蓄局は95年の豊作と大量輸入を機会に、本来ならば減少している在庫を補充すべきであるのに、反対の操作をやり、農民の食糧販売難を助長させてしまったのである。

(5) 備蓄食糧は突発事態に対応することが主な目的であるため、すばやく行動を起こすことが要求される。しかし、現在のシステムでは行政的な手続きが煩雑で、中央から地方まで数多くの申請と許可が必要となり、意志決定から実施に到るにはかなりの時間が掛かる。それを改善するためには、国家食糧備蓄部門に責任と権限を一任し、迅速に対応できる体制を作らなければならないであろう。

(6) 政府備蓄食糧の管理システムを改善する必要がある。前述の(2)が発生した1つの原因は、中央政府備蓄、省政府備蓄が国有食糧流通会社所有の営利目的の食糧と混在していることにある。政府の食糧備蓄事業は営利を目的としないものである。その管理を、利潤を追求する国有食糧流通会社に任せると、営利に利用されたり、その数量や品質が保障できなくなったりする問題が生じてくる。したがって、現在中央政府備蓄食糧の管理機関、人員、財源、倉庫を独自の体制で運営するよう対応策が策定されている。1992年以降、国家糧食儲備局は交通の要所にある多数の大・中型食糧倉庫を国家食

糧備蓄倉庫に指定した。92～93年に指定した国家食糧備蓄倉庫は1,000カ所に上り、倉庫総容量は数千万トンに達し、全国倉庫容量の20～25％となっている⁵⁷。しかし、大量の政府備蓄食糧は依然として2万カ所の食糧倉庫に分散して保存されている。一部の倉庫は老朽化が進んでいる。また、倉庫の分布については、現在食糧主産地に集中している食糧倉庫の配置を改めるために、新設倉庫を交通の便利な食糧不足地域に設置する必要がある。さらに、これまでの計画に基づく買付けを弾力性と対応力のある方法に改めなければならないと思われる。

V 結び

総じて言えば、中国は食糧安保政策においては自給自足に立脚し、十分な食糧備蓄を持って不測事態に備える姿勢を取っているが、それを評価すべきであると思われる。しかし、食糧安保と効率向上を両立させる意味では、中国の実情を踏まえ、備蓄の適量をさらに検討する余地がある。改革開放以降の食糧供給能力の増強、自給自足で食糧を賄う7割を占める農村人口の存在、緊迫した政府財政事情、国際穀物市場利用の可能性などが特に配慮すべき要素であると考ええる。

また、中国にとって適切な備蓄数量は6,500万トンと算定できるが、それからすれば現在の約2億6,000万トンの政府備蓄量は過大であると言わざるを得ない。過大な食糧備蓄は政府財政負担の過重、国有食糧流通会社の経営悪化、備蓄設備の不足、そしてこれによる多大な食糧浪費などの問題を引き起こし、深刻化している。

さらに、現在、食糧備蓄量の過大を招いた主要因である「‘米袋’省長責任制」、食糧無制限買付け政策、食糧リスクファンドの超過備蓄への補填措置などの制度や政策に対し、抜本的な見直しが迫られている。2000年1月から中国政府は、建国以来初めて、開墾計画の停止、25度以上の傾斜地で

の食糧作付け停止、品質低劣な食糧品種の政府買付け停止（南部産のインディカ早稲、南部産トウモロコシ、黒龍江省産春小麦など）などの減産計画を打ち出し、食糧の生産量と構造調整に踏み出した。

最後に、互いに共同行動を取れるかどうかが中央政府備蓄、省政府備蓄及び農家備蓄の三重構造となっている中国食糧備蓄体制にとって、うまく機能するか否かの鍵となっている。現行の中央政府と省政府の食糧備蓄における責任分担体制は、中央政府の財政負担を軽減するのに役立つが、両者の協調性の欠如より、備蓄食糧の機能発揮が大きく妨げられている。そのため、中央政府による統一管理の一本化の備蓄体制が望ましいと思われる。また、政府備蓄と、営利を目的とする国有食糧流通会社の食糧との分離管理を徹底的に行うべきである。そのほか、備蓄・輸送設備の整備、運営及び市場介入に関する準則の樹立などが当面の課題となるであろう。

注

- ¹ L. R. Brown (1994), "Who Will Feed China?". World Watch Vol. 7, No. 5, World Watch Institute, Washington, D. C.
- ² 日中経済協会『1997年の中国農業—食糧生産過剰に悩む中国農業』日中経済協会 1998年4月。
- ³ 朱鎔基1999年11月27日マニラでアジア諸国の財界人との会合における講演による。
- ⁴ 黎雨主編『中国糧食流通体制改革指導全書』中国大地出版社 1998年9月。
- ⁵ 陳錫文「建立糧食供求穩定增長機制的思考」『瞭望』新聞週刊 1997年第2期。
- ⁶ 郭偉「对国家糧食備蓄制度的再認識」『科技導報』1998年第3号。
- ⁷ 袁永康「对中国糧食備蓄制度的思考」『經濟縱橫』1998年4月。
- ⁸ 柯柄生「中国農戶糧食儲備及其對市場的影響」『中国軟科学』1997年5月22日。
- ⁹ 全国農村固定觀察点弁公室「中国農戶存糧及影響」『中国農村觀察』1998年5月。
- ¹⁰ 緩衝備蓄とは、自然災害などによる生産量の減少、供給不足、また突発的な緊急事態に備えるために必要な食糧在庫のことを指す。
- ¹¹ 通常備蓄とは、生産地あるいは輸入地から、安定かつ継続的に消費者に供給するための備蓄のことである。つまり、商品として生産者の手を放れながら、なお最終消費者の手に渡らない流通段階にとどまる商業的な食糧備蓄である。これは通常の商業在庫、販売、輸送及び加工中の食糧を含めた合計からなる。一定量の食糧を流通段階に滞留させることによって、食糧需給の時間的、空間的乖離が調整されている。

のである。この種の備蓄の量は、通常収穫期の直後に最高水準に達するが、その後漸次減少し、次の収穫期がくる直前に最低水準になる。その時の通常備蓄食糧の数量は国内市場の持続的供給を維持するための必要量を上回らなければならない。収穫期の遅滞あるいは新食糧の市場出遅れなどの不測の事態に備える必要があるからである。

- 12 注10を参照、程国強、陳良彪「中国糧食需求的長期趨勢」『中国農村觀察』1998年3月1日 1頁。
- 13 詳細は日中経済協会『1996年の中国農業』1997年4月 65頁を参照。
- 14 黎雨主編 前掲書 716頁。
- 15 食糧移出・移入省の区分及び食糧消費量の数字は、日本海外経済協力基金開発援助研究所『中国の食糧需給の見通しと農業開発政策への提言』1995年 表3.10と表7により算出。
- 16 謝揚「九七話“糧改”」『改革』1997年第3号 50頁。
- 17 『中国商報』1997年4月28日。
- 18 Frederick. W. Crook: An Introduction to China's Rural Grain Supply and Use Tables, in: International agricultural and Trade: China: Situation and Outlook Series, August 1994, USDA Economic Research service.
- 19 OECD: The Chinese Grain and Oil Store: Major China under Way, OECD 1995.
- 20 柯柄生前掲文 22～26頁
- 21 程国強、陳良彪「中国糧食需求的長期趨勢」『中国農村觀察』1998年3月1日 1～6, 11頁。
- 22 程国強、陳良彪前掲文 1頁。
- 23 全国農村固定觀察点弁公室前掲文 30～35頁。
- 24 全国の食糧直接消費量×農業人口の割合70%+4ヶ月の農業人口食糧直接消費量。全国の食糧直接消費量は海外経済協力基金開発援助研究所『中国の食糧需給の見通しと農業開発政策への提言』1995年 表7による。
- 25 全国農村固定觀察点弁公室前掲文 32頁。
- 26 FAO『世界食糧安全の方法』1983年。
- 27 FAOによる食糧備蓄とは、新食糧年度（10月1日～翌年の9月30日）開始に際して、前年度からの繰越した在庫食糧のことである。一般的に言えば、年度の変わり目に保有する食糧在庫量は年間において最低水準にあるはずである。その繰越備蓄のうち、輸入食糧も含まれることから、輸入依存度の高い国はその在庫最低水準が必ずしも年度の変わり目とは限らないのである。繰越備蓄量に今年度の食糧生産量を合計すると今年度の確実な食糧供給量となる。また、食糧備蓄の安全ラインは消費量の17～18%とされている。

繰越備蓄はさらに通常備蓄（注11を参照）と緩衝備蓄（注10を参照）の2つに分類されている。そのほかに、戦略的な思考から食糧を備蓄する国が少なくないことから、上述の通常備蓄、緩衝備蓄以外に戦略備蓄も存在していることがFAOにも認められている。しかし、それは繰越備蓄からは除外されている。総じて言えば、一国の食糧備蓄は通常備蓄、緩衝備蓄及び戦略備蓄からなっている。

- 28 袁永康前掲文 17～18頁。
- 29 曹宝明, 姜徳波の研究による。袁永康前掲文 18頁。
- 30 「中国擺脫長期糧食短缺困境今年糧食可望再次獲得豐收」『人民日報』1999年7月19日。
- 31 王榮平『中国食糧貿易の展開条件』御茶の水書房 1999年2月 290～309頁を参照。
- 32 世界銀行『中国的食糧安全』中国財政經濟出版社 1998年2月 22頁。
- 33 世界銀行前掲書 5頁。
- 34 世界銀行前掲書 19頁。
- 35 黎雨主編前掲書 716頁。
- 36 完全に農業から離脱し, 所得の全部が非農業収入によるものであるが, 戸籍上農村人口である農家のこと。
- 37 全国農村固定觀察点弁公室前掲文 33～34頁。
- 38 袁永康前掲文 17頁。
- 39 中国統計局『中国統計年鑑』1996年版。
- 40 黎雨主編前掲書 716頁。
- 41 荊棘「以戰略眼光認識糧改‘非改不可’」『瞭望』新聞週刊 1998年6月22日 第25期 4頁。
- 42 村田武等「日本狙う黒竜江省の稲作」『日本農業新聞』10月21日
- 43 『東方時報』1999年6月30日
- 44 黎雨主編前掲書 607頁。
- 45 L. R. Brown 前掲文及び日本の海外經濟協力基金開發援助研究所(OECF)による『中国の食糧需給の見通しと農業開發政策への提言』1995年9月などの発表により, 中国の食糧危機論が高まり, 後さらに中国脅威論の根拠の一つとなった。
- 46 『漢書・麗食其伝』。
- 47 98年雲南省糧食局への聞き取り調査による。
- 48 王林貴「建立国家調控下的糧食市場化價格機制」『瞭望』1997年第1号 5頁。
- 49 唐忠「農業發展的制度安排与政策選択」袁宝華『市場化改革整体推進条件的中国經濟』中国人民大学出版社 193～210頁。
- 50 朱明芬, 金松青, Scott, R「農民対水稻新技術選択傾向研究」, 中国水稻研究院農經系『中国水稻經濟研究報告—問題報告系列1.9』1995年。
- 51 2000年8月筆者の中国国务院發展研究センター農村經濟研究部でのインタビューにより。
- 52 韓繼志主編『糧食流通体制改革』中国人民大学出版社 1999年7月 163頁。
- 53 郭偉「対国家糧食儲備制度的再認識」『科技導報』1998年第3号 55～56頁。
- 54 世界銀行前掲書 21～22頁。
- 55 黎雨主編前掲書 628頁。
- 56 陳錫文前掲文 7頁。
- 57 韓喜玲, 鄒鳳羽主編 前掲書 144頁。

(おう・らくへい 商学部助教授)